Review-onderzoek aangifteproces

Raad voor de rechtshandhaving

15-10-2014

Inhoud

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding
De Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden), Curaçao en Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten. De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2014 vastgelegd welke onderwerpen dit jaar aan bod komen. Eén van deze onderwerpen is het review-onderzoek over het aangifteproces.

Dit review-onderzoek is een vervolg op de eerdere onderzoeken van de Raad over het aangifteproces, zoals dat bij de politiekorpsen van de drie landen werd uitgevoerd. De rapportages van deze onderzoeken zijn medio 2012 afgerond en aangeboden aan de respectievelijke ministers van Justitie. In het onderhavige onderzoek toetst de Raad of opvolging is gegeven aan de toen geformuleerde aanbevelingen, die als doel hadden om de kwaliteit van het aangifteproces te verbeteren. Deze rapportage ziet specifiek op de opvolging van de aanbevelingen die zijn geformuleerd voor het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en het Openbaar Ministerie (OM) op de BES-eilanden. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in het rapport 'Het aangifteproces op Bonaire, Sint Eustatius en Saba', dat op 30 november 2012 door de minister van Veiligheid en Justitie is aangeboden aan de Tweede Kamer.[1] In zijn beleidsreactie heeft de minister aangegeven de conclusies te onderschrijven. Als bijlage bij deze reactie werd een lijst met verbeterpunten opgenomen, die door het KPCN in de reeds ingezette verdere ontwikkeling ter hand waren genomen.

Doel
Door middel van dit onderzoek wil de Raad in beeld brengen of en zo ja, op welke wijze opvolging is gegeven aan zijn aanbevelingen over het aangifteproces op de BES-eilanden. Hiermee beoogt de Raad een bijdrage te leveren aan het verhogen van de kwaliteit van het aangifteproces. Ook wil hij hiermee onderzoeken tot welke effecten zijn rapportages leiden.

Centrale onderzoeksvraag
Het review-onderzoek Aangiften geeft antwoord op de volgende vraag:

"Op welke wijze is opvolging gegeven aan de door de Raad voor de Rechtshandhaving geformuleerde aanbevelingen ten aanzien van het aangifteproces op de BES-eilanden?"

Het gaat hierbij om de volgende elf aanbevelingen:

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 279, nr. 157.

Aan het KPCN

- Kom op korte termijn met een concrete planning voor de beschrijving van het aangifteproces, alsmede richtlijnen voor het opnemen van een adequate en volledige aangifte. Doe dit laatste in overleg met het OM. Het beschrijven van het aangifteproces schept intern duidelijkheid over de taakverdeling binnen het proces.
- Borg het registratieproces door intensief aandacht te blijven besteden aan de technische problemen omtrent het gehanteerde registratiesysteem, maar ook door actief naar medewerkers te communiceren op welke alternatieve (eenduidige) wijze registratie kan plaatsvinden. Bovendien is van belang te blijven investeren in de structurele en eenduidige registratie van aangiften. Eenduidige en structurele registratie van aangiften op de drie eilanden biedt het korps meer betrouwbare en bruikbare sturings- en opsporingsinformatie.
- Beleg binnen afzienbare tijd een centraal punt waar prioritering en verdeling van aangiften wordt bepaald. Het is hierbij van belang taken en verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen en een realistische planning te hanteren.
- Beschrijf op korte termijn de visie en planning van het korps ten aanzien van de scholing van de medewerkers. Benoem in het plan nadrukkelijk vaardigheden die noodzakelijk zijn voor het aangifteproces. Neem in het plan bejegeningsaspecten en algemene richtlijnen voor het opstellen van een goed en volledig proces verbaal van aangifte op.
- Voer de functie van corrector in. Deze corrector, met kennis van en ervaring met het opnemen van aangiften, zal vanuit een non-hiërarchische positie aangiften op zowel inhoud als taal controleren.
- Organiseer de feedback op de kwaliteit van de dagelijkse taakuitvoering. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het borgen van de kwaliteit in de organisatie. Stel in dit kader heldere procedures op, beleg verantwoordelijkheden hieromtrent bij functionarissen en stuur actief en structureel op het geven van feedback. Monitor de effecten van de kwaliteitscontrole.
- Maak, gezien de beschikbare tijd, capaciteit en financiële ruimte, een realistische planning voor de verbetering van de aangifteruimtes. Zorg er hierbij voor dat de ruimtes privacy bieden aan de aangever, schoon zijn en dat er genoeg ruimtes beschikbaar zijn.
- Onderzoek de behoeften en verwachtingen van de aangever binnen het aangifteproces. Betrek de resultaten van dit onderzoek bij het opstellen van richtlijnen ten aanzien van de bejegening van aangevers. Houd hierbij rekening met de soms verschillende behoeften op de kleinere eilanden.
- Beschrijf hoe de terugkoppeling en nazorg aan aangevers moet plaatsvinden, stel hiertoe een tijdsplanning op en stuur op de uitvoering.

Aan het KPCN en het OM

- Zorg ervoor dat overleg plaatsvindt ten aanzien van richtlijnen voor de inhoud en kwaliteit van processen verbaal van aangifte.
- Stem werkwijzen van politie en OM op elkaar af met betrekking tot de terugkoppeling en nazorg aan aangevers.

1.2 Afbakening

De Raad doet geen herhalingsonderzoek, waarbij alle aspecten van het aangifteproces opnieuw worden beoordeeld. Dit review-onderzoek richt zich uitsluitend op de hierboven beschreven aanbevelingen. De Raad bekijkt op welke wijze deze zijn omgezet in maatregelen, en of deze maatregelen zijn geïmplementeerd. Onder implementatie verstaat de Raad dat de maatregelen zijn opgesteld, ingevoerd en worden uitgevoerd. Bij dit laatste is ook aandacht voor de vraag of de maatregelen in de praktijk daadwerkelijk uitvoerbaar zijn.

1.3 Toetsingskader

Waar de Raad in zijn onderzoeken over het algemeen gebruik maakt van een uitgewerkt toetsingskader op basis van wet- en regelgeving, is dat in dit onderzoek niet het geval. De Raad beoordeelt de opvolging van de geformuleerde aanbevelingen: deze vormen zijn kader. Uiteraard worden deze wel afgezet tegen de geldende nationale en internationale wet- en regelgeving, zoals het Wetboek van Strafvordering.

1.4 Uitvoering en tijdpad

Voor dit onderzoek heeft de Raad gebruik gemaakt van deskresearch en interviews met functionarissen bij de betrokkenorganisaties. Bij het KPCN en het OM is informatie opgevraagd die betrekking heeft op de verschillende aanbevelingen. Mede aan de hand van deze informatie zijn vervolgens de interviewvragen opgesteld. In de periode 12 tot en met 20 mei 2014 zijn semigestructureerde (groeps)interviews gehouden binnen verschillende geledingen van de betreffende organisaties. Het gaat hierbij om respondenten op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Waar mogelijk heeft de Raad ook de gebruikte registratiesystemen ingezien en/of data hieruit opgevraagd. De gespreksverslagen van de interviews zijn ter controle van de feitelijkheden aan de respondenten voorgelegd en zonodig bijgesteld.

De ontvangen documenten, de gehouden interviews en de inzage in de systemen vormden de basis voor het opstellen van de analyse en conclusies. Het concept-rapport is voor wederhoor op de feitelijke bevindingen voorgelegd aan de betrokken organisaties.

1.5 Leeswijzer

Het rapport volgt de afzonderlijke aanbevelingen. In hoofdstuk 2 wordt per onderwerp beschreven wat in het vorige rapport is bevonden, tot welke aanbeveling(en) dit heeft geleid en wat in het review-onderzoek is aangetroffen. In hoofdstuk 3 staat op een geaggregeerd niveau beschreven tot welke centrale conclusie en deelconclusies deze bevindingen leiden.

2. Bevindingen

2.1 Beschrijving van het aangifteproces

2.1.1 Situatie 2012

De Raad stelde in zijn rapport dat een eenduidige en actuele beschrijving van het aangifteproces een belangrijke voorwaarde is voor het succesvol richten en inrichten van het proces. Naast de richting die was bepaald in het inrichtingsplan van het KPCN, bleek het aangifteproces niet afzonderlijk uitgewerkt en beschreven. Om deze reden formuleerde de Raad de volgende aanbeveling aan het KPCN:

Kom op korte termijn met een concrete planning voor de beschrijving van het aangifteproces, (...)[2].Het beschrijven van het aangifteproces schept intern duidelijkheid over de taakverdeling binnen het proces.

2.1.2 Situatie 2014

Het aangifteproces is door het KPCN uitgewerkt in verschillende stroomschema's. Een deel hiervan heeft betrekking op het aangifteproces op Bonaire, een deel op het aangifteproces op Saba en Sint Eustatius. In de stroomschema's is aangegeven welke rollen, taken en verantwoordelijkheden de verschillende afdelingen en functionarissen binnen het proces hebben. De stroomschema's zijn in het eerste kwartaal van 2013 geïmplementeerd.[3] Uit de interviews blijkt dat deze bij de medewerkers bekend zijn. Zij menen dat de stroomschema's intern duidelijkheid bieden, wat voorheen ontbrak. Hier voelen zij zich mee geholpen.

Het aangifteproces wordt grotendeels volgens de stroomschema's uitgevoerd. Op onderdelen wordt afgeweken: zo wordt niet elke aangifte direct in het als traag ervaren systeem Actpol opgenomen, maar wordt deze regelmatig eerst in klad opgenomen. De afdeling Opsporing verwerkt de aangiften nog niet in Actpol (zie ook paragraaf 2.3). Ook werd het eerste besluit over de weging van een aangifte aanvankelijk niet uitsluitend door de Chef van Dienst (CvD), maar gezamenlijk door de CvD en de Chef Opsporing genomen. Hiervoor is gekozen om de CvD's in deze voor hen nieuwe rol te laten groeien. Daarnaast vindt de terugkoppeling aan de aangever nog niet structureel plaats conform het stroomschema (zie ook paragraaf 2.9).

2.2 Richtlijnen voor het opstellen van een aangifte

2.2.1 Situatie 2012

[2] Deze aanbeveling is opgeknipt. Het deel dat als (...) is weergegeven, is in paragraaf 2.2 opgenomen.
[3] Memo aangifteproces, 19-03-2013.

De Raad acht het van belang dat er heldere richtlijnen zijn voor het opstellen van een aangifte. Deze waren ten tijde van het vorige onderzoek vrijwel niet beschikbaar en, voor zowel beschikbaar, niet bij alle betrokken medewerkers bekend. De Raad beval het KPCN daarom aan:

Kom op korte termijn met (...) richtlijnen voor het opnemen van een adequate en volledige aangifte. Doe dit (...) in overleg met het OM.

In het verlengde hiervan deed de Raad aan het KPCN en het OM de volgende aanbeveling:

Zorg ervoor dat overleg plaatsvindt ten aanzien van richtlijnen voor de inhoud en kwaliteit van processen verbaal van aangifte.

2.2.2 Situatie 2014

De Raad heeft in zijn onderzoek geen richtlijnen voor het opnemen van een adequate en volledige aangifte aangetroffen. Deze schijnen via een presentatie wel beschikbaar te zijn gesteld[4], maar zijn als zodanig niet breed bekend binnen het KPCN. Respondenten van het OM geven aan dat er in de aangiften nog meer aandacht dient te zijn voor het omschrijven van het precieze delict en de 'redenen van wetenschap'[5]. In dit kader zijn er met enige regelmaat informele contacten tussen het KPCN en het OM. Hierbij is onder andere voorgesteld om voor bepaalde delicten standaard processen-verbaal te hanteren. Dit is echter niet verder opgepakt dan wel uitgewerkt. De recent aangestelde chef Intake is voornemens verschillende thematische sessies binnen de afdeling te organiseren, waarin besproken wordt wat de ingrediënten zijn voor een goede aangifte van een bepaald type delict. Hierbij wordt dan ook een vertegenwoordiging van het OM uitgenodigd.

2.3 Registratie

2.3.1 Situatie 2012

De Raad constateerde dat de randvoorwaarden voor de invulling van en de sturing op het registratieproces onvoldoende waren. Voor wat betreft de randvoorwaarden bleken de functionarissen op technische mankementen te stuiten bij het gebruik van het systeem Actpol. Op Saba en Sint Eustatius werd zelfs een eigen registratie bijgehouden omdat men problemen had met de aansluiting op het systeem. Ten aanzien van de sturing bleek dat de registratie op de bovenwindse eilanden weliswaar niet in Actpol plaatsvond, maar dat deze wel consequent en volledig werd bijgehouden. Op Bonaire, waar de functionarissen wel toegang hadden tot Actpol, was sprake van gefragmenteerde registratie. Ook werden de gegevens onvoldoende gedetailleerd ingevoerd. De verantwoordelijke functionarissen stuurden hier onvoldoende op.

[4] De Raad heeft deze presentatie niet ontvangen.
[5] Een opsporingsambtenaar dient in een proces-verbaal aan te geven op welke wijze hij tot een bepaalde vaststelling is gekomen, de zogenaamde redenen van wetenschap.

Hierdoor beschikte het KPCN niet over een korpsbreed bestand waarin het aantal aangiften werd bijgehouden. Dit had nadelige gevolgen voor de informatiepositie van het korps. Eenduidige en structurele registratie van aangiftes levert immers bruikbare sturings- en opsporingsinformatie op. De Raad formuleerde daarom de volgende aanbeveling:

Borg het registratieproces door intensief aandacht te blijven besteden aan de technische problemen omtrent het gehanteerde registratiesysteem, maar ook door actief naar medewerkers te communiceren op welke alternatieve (eenduidige) wijze registratie kan plaatsvinden. Bovendien is van belang te blijven investeren in de structurele en eenduidige registratie van aangiften. Eenduidige en structurele registratie van aangiften op de drie eilanden biedt het korps meer betrouwbare en bruikbare sturings- en opsporingsinformatie.

2.3.2 Situatie 2014

Volgens de beschrijving van het aangifteproces dienen alle aangiften, door alle afdelingen, te worden verwerkt in Actpol. Deze aangiften zouden vervolgens door middel van de coördinatiemodule in dit systeem worden verdeeld en doorgeleid. Tevens zou van de aangifte, onder hetzelfde nummer, een mutatie worden gemaakt met een verkorte weergave van de inhoud van de aangifte. In het jaarplan 2013 van het KPCN werd echter vermeld dat "*in 2013 een keuze [wordt] gemaakt ten aanzien van de vormgeving van de te ontwikkelen recherchemodule binnen Actpol. Totdat deze beschikbaar is, wordt gebruik gemaakt van een door het RST beschikbaar gestelde rechercheapplicatie*."

Uit de interviews blijkt dat alle afdelingen, met uitzondering van de opsporing, de aangiften structureel verwerken en registreren in Actpol. Hierop is in de laatste twee jaar intensief gestuurd. Het systeem genereert inmiddels ook managementinformatie. De afdeling Opsporing registreert niet in Actpol, omdat de recherchemodule nog in ontwikkeling is. Deze ontwikkeling loopt achter op de planning. Waar deze begin juni 2014 operationeel zou zijn, zal dit vermoedelijk pas in september van dit jaar het geval zijn.[6] Bij afwezigheid van de recherchemodule registreert de afdeling Opsporing de aangiften in een Office-omgeving: de aangiften worden in Word opgenomen en in Excel wordt een zaaksoverzicht bijgehouden. Hierdoor is de gegenereerde managementinformatie nog niet compleet.

Ten opzichte van 2012 is het systeem Actpol volgens de respondenten gebruiksvriendelijker geworden. Wel wordt het nog altijd als (te) langzaam ervaren. Om deze reden worden aangiften nog steeds regelmatig in klad opgenomen. De aangever moet vervolgens terugkomen om de later in Actpol ingevoerde aangifte te ondertekenen. Met verwachting wordt uitgekeken naar de invoering van de webversie van Actpol, waarvoor de medewerkers al zijn opgeleid. Deze zou sneller en meer gestructureerd zijn. De invoering hiervan is uitgesteld, maar zou op korte termijn plaatsvinden. Hiervoor was ten tijde van het onderzoek nog geen concrete datum vastgesteld. Overigens hebben de respondenten ook hoge verwachtingen van de recherchemodule. Volgens hen beschikt het KPCN met de invoering van de nieuwe webversie en de recherchemodule over een volwaardig

[6] Of dit ook daadwerkelijk gebeurd is, is niet onderzocht omdat het buiten de onderzoeksperiode van dit onderzoek valt.

bedrijfsprocessensysteem, dat ook kan voorzien in betrouwbare managementinformatie. Een risico vormt de voor de webversie noodzakelijke snelle internetverbinding op de Bovenwinden: dit is kostbaar en ten tijde van het onderzoek niet gegarandeerd stabiel.

2.4 Prioritering en verdeling

2.4.1 Situatie 2012

De Raad concludeerde dat de verdeling van aangiften tussen de afdelingen op hoofdlijnen bekend was bij de medewerkers, maar niet in de organisatiestructuur was geborgd. Er was geen centraal punt belegd waar de prioritering en verdeling van aangiften wordt bepaald. Door het instellen van een dergelijke functie ontstaat er zicht op het aantal binnengekomen aangiften en kan het korps sneller en adequater prioriteitenstellen en inspelen op trends. Het geeft een belangrijke impuls aan het vervolg op de aangiften. Het KPCN had wel de intentie deze verantwoordelijkheid centraal te beleggen. In het verlengde hiervan formuleerde de Raad de volgende aanbeveling:

Beleg binnen afzienbare tijd een centraal punt waar prioritering en verdeling van aangiften wordt bepaald. Het is hierbij van belang taken en verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen en een realistische planning te hanteren.

2.4.2 Situatie 2014

Volgens het in de stroomschema's beschreven aangifteproces worden aangiften op verschillende momenten beoordeeld aan de hand van prioritering. Verschillende respondenten geven aan dat de prioritering eigenlijk al start voor het opnemen van de aangifte. Volgens hen wordt in de praktijk nog te snel een aangifte opgenomen als een burger zich aan het bureau meldt, terwijl eerst de vraag gesteld dient te worden of sprake is van een strafbaar feit. Als dit niet het geval is, is het opnemen van een aangifte geen adequate oplossing. Als besloten wordt een aangifte op te nemen, dan blijkt de scheidslijn tussen een eenvoudige aangifte (op te nemen door de afdeling Intake) en een complexe aangifte (op te nemen door de afdeling Opsporing) niet altijd even helder. Hoewel wordt onderkend dat het onderscheid niet exact te definiëren is, wordt wel gezocht naar nadere invulling zodat de medewerkers van de afdeling Intake meer houvast hebben in hun besluit om de aangifte wel of niet zelf op te nemen.

Aangiften die op Bonaire zijn opgenomen door de afdeling Intake en de afdeling Basispolitiezorg (BPZ) worden beoordeeld door de CvD. Als er volgens hem voldoende opsporingsindicatie is, wordt de aangifte fysiek doorgeleid naar de afdeling Opsporing. De respondenten geven aan dat de CvD's steeds meer in deze rol groeien. De CvD bespreekt de aangifte na de overdracht met de Chef Opsporing, die vervolgens bepaalt of de aangifte definitief wordt opgepakt in een onderzoek. Als er buiten kantoortijden sprake is van urgentie en er volgens de CvD direct een rechercheur moet worden ingezet, neemt de CvD eerst contact op met de Chef Opsporing. In samenspraak wordt vervolgens bepaald of deze inzet daadwerkelijk nodig is. Voor het zicht op zaken is er daarna

regelmatig contact met het OM (zie hiervoor ook het rapport "De strafrechtketen nader bekeken"[7]). Overigens heeft het KPCN aangegeven dat in de evaluatie[8] van het inrichtingsplan ook aandacht zal zijn voor de functie van een casescreener. Deze is in het huidige inrichtingsplan namelijk niet opgenomen.

Op Saba en Sint-Eustatius voert een senior-medewerker de eerste screening uit. De zogenoemde zes-uurszaken worden door de BPZ opgepakt, de zwaardere zaken worden besproken met de afdeling Opsporing (in de persoon van een functionaris van de Incidentgerichte Opsporing die is gestationeerd op de Bovenwinden). Vervolgens wordt in overleg besloten of de BPZ of de afdeling Opsporing de zaak oppakt. Deze functionaris is overigens niet opgenomen in het inrichtingsplan van het KPCN, en blijft daardoor kwetsbaar: zijn aanwezigheid is niet gegarandeerd.[9] Zedenzaken worden altijd door de afdeling Jeugd- en zedenzaken op Bonaire gecoördineerd. De prioritering en voortgang van de zaken wordt vervolgens besproken tussen de senior-medewerker, de chef BPZ en het OM (in wisselende samenstelling). De lijnen tussen het OM en het KPCN op beide eilanden zijn zeer kort.

De prioritering op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius is volgens de respondenten gebaseerd op de vraag: is er wel of geen opsporingsindicatie? Het KPCN en het OM hebben in hun jaarplannen verschillende speerpunten benoemd. Zo heeft het KPCN in zijn jaarplan voor 2013 de volgende speerpunten benoemd:

- geweldscriminaliteit (inclusief zeden en straatroven);
- jeugdcriminaliteit;
- woning- en bedrijfsinbraken.

Daarnaast hebben mensenhandel en lokale en internationale drugs- en wapenhandel "aandacht". Verder reageert de afdeling Opsporing op die vormen van criminaliteit die niet als speerpunt zijn benoemd, maar wel maatschappelijk onrust met zich mee brengen. Als voorbeeld hiervan worden autodiefstallen genoemd, maar dit verschilt per eiland. Volgens respondenten zijn de speerpunten dermate ruim omschreven, dat er op basis van die speerpunten moeilijk keuzes gemaakt kunnen worden. Vanwege de (structurele) onderbezetting van het KPCN is het echter wel noodzakelijk om te prioriteren. Daarom wordt ook gekeken naar de urgentie: kan een zaak blijven liggen of moet er direct worden gehandeld? In het kader van het zicht op zaken wordt deze prioritering vervolgens met enige regelmaat besproken met het OM.

2.5 Scholing

2.5.1 Situatie 2012

[7] De strafrechtketen BES nader bekeken: Een onderzoek naar de sturing van het OM op de opsporingszaken en de executie van strafrechtelijke vonnissen. Raad voor de Rechtshandhaving.
[8] Naar verwachting wordt het eindrapport van de evaluatie in het eerste kwartaal van 2015 opgeleverd.
[9] Zo was deze functionaris ten tijde van het onderzoek niet op de Bovenwinden vanwege een groot moordonderzoek op Bonaire.

Binnen het KPCN waren meerdere ontwikkelingen gaande ten aanzien van het opleiden en bijscholen van de intakemedewerkers en de rechercheurs. De medewerkers BPZ hadden echter sinds de basis-politieopleiding geen bijscholing meer gehad in het opnemen en afhandelen van aangiften. In het onderzoek bleek dat de kwaliteit van de aangiften, die werden opgesteld door de medewerkers BPZ, vaak onvoldoende was. Dit toonde volgens de Raad de noodzaak aan om de medewerkers bij te scholen. Er was binnen het KPCN echter geen heldere visie en planning ten aanzien van het opleiden van de medewerkers. Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

Beschrijf op korte termijn de visie en planning van het korps ten aanzien van de scholing van de medewerkers. Benoem in het plan nadrukkelijk vaardigheden die noodzakelijk zijn voor het aangifteproces. Neem in het plan bejegeningsaspecten en algemene richtlijnen voor het opstellen van een goed en volledig proces verbaal van aangifte op.

2.5.2 Situatie 2014

Het KPCN heeft eind 2011 een meerjarig opleidingsplan opgesteld.[10]De in dit plan genoemde initiële opleiding van de medewerkers van de afdeling Intake is rond de publicatie van het vorige rapport afgerond. De Raad constateert dat er ten tijde van het huidige onderzoek aandacht is voor het bijscholen van deze medewerkers, om hen verdere ondersteuning te bieden in het uitoefenen van hun taken. Hierbij is aandacht voor het geven en ontvangen van feedback. Daarnaast volgen alle medewerkers van de BPZ de postinitiële opleiding allround politiemedewerker niveau MBO4, die op Bonaire wordt gegeven door docenten van de Politieacademie. Deze is aangepast aan het startniveau van de medewerkers. Met de opleiding tracht het korps de medewerkers op hetzelfde (basis)niveau (namelijk MBO4) te brengen. Het traject is in augustus 2012 gestart en duurt in totaal drie jaar. Elk jaar volgt een nieuwe groep de eenjarige opleiding. Het betreft een zeer intensief traject, waarbij de deelnemende medewerkers van de drie eilanden twee weken per maand niet beschikbaar zijn voor operationele inzet voor het KPCN. Dit is voor de laatste groep aangepast. De opleiding is gericht op bredere vorming en ontwikkeling, waarbij ook aandacht is voor het aangifteproces (inclusief doorvragen en het opstellen van een kwalitatief goede aangifte). De respondenten geven aan hier baat bij te hebben. Medewerkers merken dat hun kennis is opgefrist en aangevuld, en leidinggevende functionarissen zien dat de kwaliteit stijgt en de medewerkers meer initiatief nemen. In die zin lijkt de forse investering van het KPCN zich zeker uit te betalen. Overigens vergt het ook van de medewerkers het nodige. Een aantal medewerkers had al meer dan tien jaar geen opleiding gevolgd. Voor hen is het een grote overgang om een jaar lang twee weken per maand een opleiding te volgen.

2.6 Controle en feedback

2.6.1 Situatie 2012

De Raad concludeerde dat kwaliteitscontrole en feedback naar de verbalisant niet structureel plaatsvonden. De senior-medewerkers die hiervoor verantwoordelijk waren, bleken hier in de

[10] Dit plan werd ten tijde van het onderzoek herzien.

praktijk onvoldoende invulling aan te geven. Het was binnen het KPCN nog niet gebruikelijk om elkaar aan te spreken op tekortkomingen.

Het KPCN was zich wel bewust van het belang van het aanspreken op kwaliteit. In dit kader waren functioneringsgesprekken ingesteld, waarbij mensen werden aangesproken op de kwaliteit van hun prestaties. Hiermee wilde het KPCN het geven van feedback aan medewerkers structureel inbedden. De Raad onderkende de ontwikkeling die het korps doormaakte en de stappen die het KPCN reeds had gezet om zijn organisatie te professionaliseren, maar benadrukte het belang van concrete acties die zich richten op feedback en controle 'on the job' (zoals het paraferen van nagekeken aangiftes). Dit leidde tot de volgende aanbevelingen:

Voer de functie van corrector in. Deze corrector, met kennis van en ervaring met het opnemen van aangiften, zal vanuit een non-hiërarchische positie aangiften op zowel inhoud als taal controleren.

Organiseer de feedback op de kwaliteit van de dagelijkse taakuitvoering. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het borgen van de kwaliteit in de organisatie. Stel in dit kader heldere procedures op, beleg verantwoordelijkheden hieromtrent bij functionarissen en stuur actief en structureel op het geven van feedback. Monitor de effecten van de kwaliteitscontrole.

2.6.2 Situatie 2014

Het KPCN heeft in de stroomschema's beschreven dat functionarissen zijn aangewezen die een aangifte op kwaliteit en volledigheid beoordelen: de senior-medewerker of diens plaatsvervanger van de betreffende afdeling. Bij de afdeling Intake blijkt in de praktijk de chef Intake deze taak op zich te nemen. Binnen de BPZ worden de aangiftes niet alleen door een senior-medewerker, maar ook door een CvD gecontroleerd. Al deze functionarissen staan in een hiërarchische verhouding tot de verbalisanten. De kwaliteitscontrole is één van hun taken, waardoor het bij drukte niet altijd de gewenste prioriteit heeft. Overigens beoordelen ook de rechercheurs de aangifte nog op kwaliteit. Van hen wordt verwacht dat zij hun opmerkingen terugleggen bij de verbalisant of de betreffende afdeling, zodat deze zelf de aangifte aan kan passen. In de praktijk gebeurt dit door tijdgebrek regelmatig niet en vullen zij een aangifte zelf aan. Respondenten geven aan dat het in principe wenselijk zou zijn om een functionaris vrij te maken om de kwaliteit te beoordelen. Dit gaat echter ook ten koste van de toch al schaarse capaciteit in het korps. Omdat de controlemomenten nu geborgd zijn, zijn zij van mening dat de huidige werkwijze op zich afdoende moet zijn.

Het geven van feedback is volgens de respondenten lange tijd niet vanzelfsprekend geweest binnen het KPCN en met name zijn voorganger, het Korps Nederlandse Antillen. Daarom vraagt dit veel aandacht en energie van de organisatie. De respondenten zien dat de betreffende functionarissen hier steeds meer mee bezig zijn, maar dat het nog altijd niet de gewoonte is. Dit geldt zowel het geven van (opbouwende) kritiek als het uitdelen van complimenten. Wel merken respondenten vanuit de gehele organisatie op dat de controles, in combinatie met de MBO4-opleiding, leiden tot het toenemen van de kwaliteit van de aangiften. Ook de beschrijving van het aangifteproces, waardoor meer uniform wordt gewerkt, zou hieraan bijdragen.

Voor veel medewerkers van het KPCN blijft de schriftelijke beheersing van de Nederlandse taal een zwak punt. Vaak is dit ook niet hun eerste taal: op Bonaire is dat vaak het Papiaments, op Saba en Sint-Eustatius vaak het Engels. Waar op de Bovenwinden delen van de aangifte van het OM mogen worden opgenomen in het Engels, geldt dit niet voor het Papiaments op Bonaire. Wel zijn het OM en de rechtspraak coulant in de beoordeling van de schrijfvaardigheid. Een respondent van het KPCN merkt echter op: "*als je ervoor kiest om Nederlands als primaire taal in de strafrechtketen te hanteren, moet je ook investeren in de taalbeheersing*". Inhoudelijk dient er volgens het OM, maar ook volgens enkele respondenten van het KPCN nog meer aandacht te zijn voor het doorvragen bij een aangifte en het omschrijven van de redenen van wetenschap. In met name het laatste half jaar is hierin progressie zichtbaar maar er is nog altijd ruimte voor (en behoefte aan) verbetering.

2.7 Aangifteruimtes

2.7.1 Situatie 2012

De Raad concludeerde dat de kwaliteit van de drie reguliere verhoorruimtes in Kralendijk(Bonaire) onvoldoende was. Deze ruimtes konden niet worden afgesloten, waardoor er veel onderbrekingen waren wanneer een aangifte werd opgenomen. Daarnaast waren de ruimtes gehorig en bevonden ze zich vlak naast de (soms volle) wachtruimte. Deze conclusie leidde tot de volgende aanbeveling:

Maak, gezien de beschikbare tijd, capaciteit en financiële ruimte, een realistische planning voor de verbetering van de aangifteruimtes. Zorg er hierbij voor dat de ruimtes privacy bieden aan de aangever, schoon zijn en dat er genoeg ruimtes beschikbaar zijn.

2.7.2 Situatie 2014

Op Bonaire is ten tijde van het onderzoek sprake van de ver- en nieuwbouw van het hoofdbureau. In de laatste jaren is de planning meerdere keren bijgesteld, maar naar verwachting is de verbouwing op 10 oktober 2014 afgerond.[11] In de tussentijd kunnen aangevers terecht in zowel Kralendijk als Rincon. In Kralendijk kan op de locatie Playa zeven dagen per week, van 07.00 uur tot 21.30 uur, aangifte worden gedaan bij de afdeling Intake. In Rincon is elke woensdag en zaterdag een intakemedewerker beschikbaar.

Op de locatie Playa zijn drie ruimtes die kunnen worden gebruikt om aangiften op te nemen. Deze zien er verzorgd uit. Over het algemeen zijn er voldoende ruimtes beschikbaar, maar dit is niet altijd het geval. De ruimtes worden namelijk ook gebruikt om verdachten te horen. Naast één van de kamers waarin aangiften worden opgenomen, is de ruimte waar de wacht is gehuisvest. Dit kan nog wel eens rumoerig zijn. Een andere kamer heeft een ruit die is afgedekt met 'blinds', wat uit het oogpunt van privacy niet ideaal is. De locatie op Rincon is volgens de respondenten rustig en schoon.

[11] Het nieuwe politiebureau is inderdaad op 10 oktober 2014 in gebruik genomen. De Raad heeft de inrichting van het bureau, gezien de scope van het onderzoek, niet in zijn onderzoek meegenomen.

2.8 Onderzoeken van de behoeften en verwachtingen

2.8.1 Situatie 2012

Volgens het inrichtingsplan dient het proces Intake als een 'volwaardig klantgericht proces' te worden georganiseerd. Het KPCN had ten tijde van het vorige onderzoek aandacht voor de bejegening van aangevers en investeerde door middel van opleidingen en functioneringsgesprekken in de servicegerichtheid van de organisatie. De Raad concludeerde echter ook dat het KPCN geen zicht had op de behoeften van de aangevers. Vandaar dat de Raad de volgende aanbeveling formuleerde:

Onderzoek de behoeften en verwachtingen van de aangever binnen het aangifteproces. Betrek de resultaten van dit onderzoek bij het opstellen van richtlijnen ten aanzien van de bejegening van aangevers. Houd hierbij rekening met de soms verschillende behoeften op de kleinere eilanden.

2.8.2 Situatie 2014

Het KPCN heeft de behoeften en verwachtingen van de aangever binnen het aangifteproces niet onderzocht. Wel geeft het korps aan belang te hechten aan de mening van de burger. Het KPCN schrijft in zijn jaarplan 2013: "*Niet wijzelf beoordelen de organisatie. Ons uitgangspunt is dat wij uiteindelijk van de burger en onze partners vernemen dat het politiekorps op deze manier*[12] *gekend wordt.*" Verschillende respondenten geven aan dat het wenselijk is om het aangiftegedrag te onderzoeken. Enerzijds om te investeren in het klantperspectief van de medewerkers, anderzijds om zicht te krijgen op de aangiftebereidheid.

2.9 Terugkoppeling en nazorg

2.9.1 Situatie 2012

De Raad concludeerde dat terugkoppeling door de politie slechts sporadisch plaatsvond. Het KPCN had wel het voornemen geuit om in 2012 verder vorm te geven aan de nazorg ten behoeve van aangevers. Het OM informeerde de aangevers standaard over het aanbrengen van een zaak op een zitting. De Raad gaf aan belang te hechten aan intensieve aandacht voor de terugkoppeling naar de aangevers. Dit dient ter vergroting van de burgertevredenheid over, het vertrouwen in en het zicht op de werkwijze van de politie. Onder het motto 'contact houden helpt' formuleerde de Raad de volgende aanbeveling:

Beschrijf hoe de terugkoppeling en nazorg aan aangevers moet plaatsvinden, stel hiertoe een tijdsplanning op en stuur op de uitvoering.

[12] Dit verwijst naar de missie van het KPCN: "het KPCN staat voor een integere en betrouwbare politie organisatie, die zegt wat ze doet en doet wat ze zegt. Een organisatie die waakzaam en dienstbaar is, en daadkrachtig en professioneel optreedt: vriendelijk als het kan, streng als het moet."

Daarnaast formuleerde de Raad een aanbeveling aan het KPCN en het OM:

Stem werkwijzen van politie en OM op elkaar af met betrekking tot de terugkoppeling en nazorg aan aangevers.

2.9.2 Situatie 2014

In de stroomschema's waarin het KPCN het aangifteproces heeft beschreven, zijn verschillende momenten opgenomen waarop een aangever moet worden geïnformeerd. Dat betreft ten eerste het moment dat een aangifte wordt opgenomen. De medewerker dient de aangever dan mondeling uitleg te geven over de vervolgstappen en de wijze waarop de aangever vervolgens op de hoogte gehouden wordt over ontwikkelingen in de zaak en een eventuele justitiële afronding. Als de aangifte vervolgens leidt tot een onderzoek, dient de rechercheur de aangever in persoon zoveel mogelijk te informeren over de afloop van de zaak. Als er (uiteindelijk) geen opsporingsindicatie is (en een zaak dus wordt opgelegd), dient de infomedewerker van de afdeling Info de aangever telefonisch te informeren. In het jaarplan 2013 is beschreven dat de afdeling die een zaak behandelt, de aangever terugbelt over de stand van zaken. Deze terugkoppeling houdt in dat een aangever geïnformeerd wordt over de aanpak van de aangifte. Tevens wordt naar mogelijke aanvullende informatie gevraagd. Indien er nieuwe informatie wordt ingewonnen, wordt deze teruggekoppeld naar de afdeling Opsporing.

De respondenten geven aan dat aangevers in de praktijk niet structureel door het KPCN worden geïnformeerd over het verdere verloop van hun aangifte. Het is afhankelijk van een individuele medewerker of deze de aangever actief informeert. Meerdere respondenten, vooral binnen de afdeling Opsporing, wijzen erop dat het informeren van een aangever veel tijd kost. Overigens wordt hierbij gerefereerd aan meerdere contactmomenten, terwijl dit volgens de procesbeschrijving voor rechercheurs over het algemeen beperkt blijft tot één moment (namelijk het informeren over de afloop van de zaak). Ook is het volgens respondenten niet eenvoudig om toeristen te bereiken, zijn er soms taalproblemen en beschikt niet iedere aangever over een telefoon. Meerdere respondenten geven aan dat een aangever ook kan worden geïnformeerd als deze zelf contact opneemt. In 2013 is het structureel informeren van de aangever enige tijd bij de afdeling Info en de afdeling Intake weggezet. Dit is echter niet langer het geval.

Verschillende respondenten geven aan dat de terugkoppeling op Saba en Sint Eustatius beter verloopt dan op Bonaire. Dit is volgens hen zo, omdat de aangifte en het onderzoek naar de zaak op de Bovenwinden door de kleinschaligheid van de eilanden over het algemeen gekoppeld zijn aan één medewerker. Hierdoor is er enerzijds meer betrokkenheid van de medewerkers en anderzijds is voor de aangever beter zichtbaar wie zich met de zaak bezig houdt.

De respondenten menen dat de terugkoppeling nog de nodige aandacht behoeft. Dit geldt niet alleen voor de rol van het KPCN, maar ook die van het OM. Ook het OM koppelt immers niet structureel terug. Tevens blijkt dat nog nadere afstemming dient plaats te vinden tussen het KPCN en het OM over wie op welk moment welke informatie richting aangevers verzorgt: de werkprocessen zijn nog niet op elkaar afgestemd. Uit de interviews blijkt dat de recent aangestelde chef Intake van het KPCN ten tijde van het onderzoek hier hernieuwde prioriteit aan geeft en bezig is

met het nader uitwerken van de ketenbrede slachtofferinformatie (inclusief OM en het bureau Slachtofferhulp). In dit verband heeft de korpschef recent ook overleg gehad met het OM en bureau Slachtofferhulp. Het KPCN is voornemens om per 1 augustus 2014 elke aangever te informeren over wat deze verder in het proces mag verwachten van de verschillende partners. Dit zal zowel mondeling als schriftelijk worden meegedeeld. Bij de aangifte zal automatisch als bijlage een informatiebrief worden uitgeprint. Deze wordt in de voorkeurstaal (Nederlands, Papiaments, Spaans of Engels) uitgereikt. In de brief staat beschreven dat aangevers worden geïnformeerd als een zaak wordt overgedragen aan het OM of als een zaak wordt geseponeerd.

3. Conclusies

Centrale conclusie
Alles overziend concludeert de Raad dat er sinds 2012 forse stappen zijn gezet in het verbeteren van het aangifteproces. Door het KPCN en het OM is aan een groot aantal van de door de Raad geformuleerde aanbevelingen zichtbaar invulling gegeven. Dit geldt voor vrijwel elk onderzocht onderwerp. Met name de terugkoppeling blijft echter een belangrijk aandachtspunt: dit gebeurt nog altijd te weinig. Ook is het van belang dat de informatie over de aangiften door zowel het KPCN als het OM op eenduidige wijze wordt geregistreerd.

Deelconclusies
In het onderzoek komt de Raad tot de conclusie dat het KPCN het aangifteproces heeft beschreven. Het is uitgewerkt in een aantal stroomschema's, die binnen de organisatie breed bekend zijn. Dit biedt de medewerkers houvast en duidelijkheid. Het KPCN beschikt nog niet over concrete richtlijnen voor het opnemen van een adequate en volledige aangifte. Met het OM zijn hierover ook geen concrete afspraken gemaakt. Wel vindt er met enige regelmaat informeel overleg plaats tussen functionarissen van het KPCN en het OM, waarin ad hoc over de kwaliteit van de aangiften wordt gesproken. Dit is echter niet geformaliseerd of geborgd.

In vergelijking met de situatie in 2012 is het systeem Actpol stabieler en gebruiksvriendelijker geworden. Dit in combinatie met de intensieve sturing op het registreren heeft ertoe geleid dat binnen het KPCN op meer eenduidige en structurele wijze wordt geregistreerd. De afdeling Opsporing blijft vooralsnog een uitzondering, doordat deze in afwachting van de recherchemodule de aangiften in een Office-omgeving verwerkt. Hierdoor is nog geen sprake van volledige eenduidigheid in het registreren, wat negatieve gevolgen heeft voor het genereren van betrouwbare (want volledige) managementinformatie.

De momenten waarop de aangiften verdeeld en geprioriteerd worden zijn door het KPCN beschreven. Hierbij is ook aangegeven wie op welk moment verantwoordelijk is. In de praktijk wordt hier – om praktische redenen – enigszins van afgeweken, overigens zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor het proces. Wel blijkt dat de medewerkers van het KPCN in het uitvoeren van de prioritering weinig houvast hebben aan de door het KPCN en het OM geformuleerde prioriteiten. Deze zijn dusdanig allesomvattend, dat ze weinig delicten uitsluiten. Positief is dat vertegenwoordigers van de verschillende afdelingen binnen het KPCN met elkaar in gesprek zijn over de verdeling en prioritering: dit helpt om de grijze gebieden tussen enerzijds 'eenvoudig' en 'complex' en anderzijds 'prioriteit' en 'geen prioriteit' verder in te vullen. De Raad acht het voorts van belang dat de personele ondersteuning van de afdeling Opsporing op de bovenwindse eilanden wordt geformaliseerd.

In tegenstelling tot de aangetroffen situatie in 2012 beschikt het KPCN inmiddels over een meerjarig opleidingsplan. In de hierin genoemde opleidingen is ook aandacht voor het opstellen van kwalitatief goede aangiften. De Raad heeft met name veel waardering voor de forse inspanning die het korps levert door de postinitiële opleiding allround politiemedewerker niveau MBO4 aan de medewerkers aan te bieden. Dit leidt tot een kwaliteitsimpuls voor het gehele korps.

Er zijn binnen het aangifteproces verschillende controlemomenten benoemd. Binnen de organisatie is duidelijk wie in dit kader verantwoordelijk zijn. Vaak is dit echter één van de vele taken van de betreffende functionarissen. Het blijft wenselijk om hiervoor een functionaris vrij te maken, maar gezien de beperkte capaciteit binnen het KPCN heeft de Raad begrip voor de gekozen werkwijze.
De controles leiden tot een toename van de kwaliteit van de aangiften. Wel is het zo dat de beheersing van de Nederlandse taal en het omschrijven van de redenen van wetenschap belangrijke aandachtspunten blijven. Binnen het KPCN is steeds meer aandacht voor het geven van feedback, hoewel dit nog altijd niet de gewoonte is. Het open met elkaar bespreken van bijvoorbeeld de kwaliteit van een aangifte vraagt om een hoge mate van taakvolwassenheid, waar blijvend in geïnvesteerd moet worden.

Ten opzichte van 2012 zijn de aangifteruimtes op Bonaire aanzienlijk verbeterd. Hoewel de situatie op de locatie Playa nog enkele tekortkomingen kent, voldoet deze in afwachting van het afronden van de ver- en nieuwbouw van het hoofdbureau.

Hoewel enkele respondenten hebben aangegeven hier wel behoefte aan te hebben, concludeert de Raad dat geen opvolging is gegeven aan de aanbeveling om de behoeften en verwachtingen van de aangever te onderzoeken. Het KPCN heeft in zijn jaarplan 2013 wel aangegeven belang te hechten aan de mening van de burger. Het is echter niet duidelijk op welke wijze en termijn het korps hier invulling aan gaat geven.

De terugkoppeling door zowel het KPCN als het OM vindt nog altijd niet structureel plaats, waardoor aangevers maar in beperkte mate worden geïnformeerd. Dit is en blijft een belangrijk aandachtspunt. Hoewel de terugkoppelmomenten inmiddels zijn beschreven en er incidentele initiatieven zijn geweest om dit onderdeel van het aangifteproces op te pakken, is er in de praktijk sinds 2012 weinig verbeterd. De inspanningen van het KPCN, en met name de chef Intake om hier hernieuwde prioriteit aan te geven zijn dan ook zeer wenselijk. Het KPCN en het OM dienen volgens de Raad met hoge prioriteit alsnog invulling te geven aan de aanbevelingen die betrekking hebben op de terugkoppeling.